

УДК 338.24.021.8

И.Н. Афанасьева, И.А. Иматова, М.В. Кузьмина, Э.Ф. Валиев

Уральский государственный лесотехнический университет, г. Екатеринбург

КОНЦЕССИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА: ОЖИДАНИЯ И РИСКИ



Направленность и темпы дальнейших преобразований в Российской Федерации, политическая стабильность в обществе в определяющей степени зависят от достижения стратегической цели государства – повышения уровня и качества жизни населения. Важнейшим направлением социально-экономических преобразований является реформирование и развитие жилищной сферы, создающей необходимые условия для жизнедеятельности человека. Обеспечивает содержание жилищного фонда и доведение жилищно-коммунальных услуг до непосредственных потребителей жилищно-коммунальное хозяйство, являющееся той отраслью экономики, которая не только непосредственно влияет на условия жизнедеятельности населения, но и сдерживает процесс реформирования экономики страны в целом. Кризисное состояние данной отрасли исторически обусловлено рядом обстоятельств: неэффективной системой управления; неоправданным ее отнесением к проблемам местного значения, высокими затратами, связанными с использованием устаревших технологий и неразвитостью конкурентной среды (Шварева, 2008).

Состояние дел в жилищно-коммунальном хозяйстве практически всех муниципальных образований Свердловской области постоянно подвергается критике со стороны населения (основных пользователей услуг ЖКХ) и средств массовой информации. В каждой публикации недостаточный уровень качества и несвоевременность оказываемых услуг жилищно-коммунальными службами авторы объясняют существенным износом имеющихся в городских и сельских поселениях сетей водоводов, теплоснабжения и канализации.

Так, по данным Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области замены требуют 2496 км тепловых сетей, 5371 км - водопроводных сетей, 3314 км – канализационных сетей, что составляет соответственно: 33,5%; 47,2% и 49,4% от их общей протяженности. В связи с изношенностью оборудования область теряет до 20% энергоресурсов в тепловых сетях, 40% – в водоснабжении.

Для устранения «прорех» в коммунальном хозяйстве, повсеместно приводящих к разрывам труб, другим поломкам, а соответственно к прекращению подачи воды и тепловой энергии в жилые дома и социальные объекты, муниципальные предприятия не имеют достаточных средств. Возможности местных бюджетов для инвестирования в ЖКХ также крайне ограничены. Замена ветхих коммунальных сетей осуществляется крайне низкими темпами, ежегодно по 2-5% от необходимой потребности.

Стремление большинства материально состоятельных граждан перебраться из квартир массовой застройки в загородные коттеджи обусловлено не только желанием

«вырваться из человеческого муравейника», но и намерением избежать навязанных МУП ЖКХ некачественных, но недешевых услуг.

Коттедж - это собственная автономная система жизнеобеспечения, стабильность функционирования которой является заботой самого хозяина и обходится намного дешевле, чем оплата услуг ЖКХ за городскую квартиру.

Но так как большинство населения в силу ряда причин, в том числе и финансовых, остаются жить в своих городских квартирах, то проблему повышения качества коммунальных услуг надо решать, а решить предложено за счет государственно-частного партнерства (ГЧП). Инициатива Правительства РФ заключается в создании эффективной системы концессионных договоров в жилищно-коммунальном хозяйстве, благодаря которой удастся привлечь частные инвестиции для обновления (модернизации, реконструкции) существующих коммунальных объектов и строительства новых (Федеральный закон..., 2005).

Привлечение инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям на условиях концессионных соглашений, на сегодняшний день являются наиболее проработанной формой ГЧП в плане нормативной и методической документации (Горбань, 2011).

На сегодняшний день в РФ заключено уже около 700 концессионных соглашений в сфере ЖКХ (за 2015 год – 271), в рамках которых в отрасль планируется привлечь почти 130 миллиардов рублей. При этом потребность в коммунальных инвестициях куда больше названной суммы. Только регионам Уральского федерального округа на модернизацию коммунального хозяйства необходимы сотни миллиардов. Например, в Тюменской области инвестпотребность ЖКХ оценивается в 30, в Курганской - в 15, а в Свердловской - в 270 млрд. руб.

Устойчивый интерес к концессии как эффективной форме хозяйствования проявляют многие специалисты. В своих публикациях они освещают в историческом аспекте трансформацию понятия концессии за вековой период, дают современную трактовку сущности концессионных соглашений и их разновидности, подчеркивают функции государства и частных партнеров по бизнесу (Дворцов, 2005; Нагаев, 2011; Марчук, 2013).

Исторически государство с помощью концессий привлекало частный капитал (чаще всего иностранный) для освоения природных ресурсов в труднодоступных территориях или возобновления деятельности, как правило, добывающих предприятий, работа которых была приостановлена из-за военных действий, экологических или стихийных бедствий (Макарова, 2005). По концессионному соглашению, концессионер за счет собственных инвестиций создавал (восстанавливал) всю производственную инфраструктуру (транспортные пути, объекты связи, системы водо- и теплоснабжения, ремонтное хозяйство) и социальные объекты (жилые дома, объекты торговли, бытовых услуг и общественного питания, школы, детские сады и т.д.). Как правило, для восстановления инфраструктуры использовались типовые проекты. Организовав производство, концессионер по особым правилам, установленным в договоре концессии, не только возвращал вложенные средства, но и приумножал свой капитал.

Концессия в системе ЖКХ также предполагает погашение всех затрат концессионера за обусловленный период оказания коммунальных услуг населению территории. При возможных убытках из-за изменения условий соглашения концессионеру гарантируют возмещение недополученных доходов за счет бюджета. По мнению Минстроя РФ, концессионные соглашения будут основным инструментом преобразования ЖКХ. Гарантией успеха в деле привлечения инвестиций в отрасль явится достижение баланса интересов частного инвестора и государства. При концессии предусмотрена передача

прав владения и пользования государственным имуществом частному инвестору на конкретный срок, в течение которого концессионер должен осуществить реконструкцию переданного имущества или строительство нового коммунального объекта и получить доход, который обеспечит возврат и прирост капитала.

Замысел инновационного проекта в сфере ЖКХ по ряду соображений привлекателен. Такие виды деятельности, ориентированные на первоочередные запросы населения, как торговля, аптечное обслуживание, ритуальные услуги, в целом успешно функционируют. Приток в указанные сферы частных инвестиций привел к жесткой конкуренции. Повседневная потребность населения в питьевой и горячей воде, тепловой и электрической энергии, водоотведении, уборке придомовой территории, вывозе бытовых отходов формирует постоянный спрос на соответствующие коммунальные услуги.

Однако, в подавляющем большинстве поселений, частник не может начинать собственное дело «с нуля», над ним довлеет «наследие прошлого», особенно последней четверти прошлого века. Дело в том, что созданные десятилетия назад объекты ЖКХ существенно изношены. Поскольку в большинстве случаев линии водоводов, канализации, теплотрассы «замурованы» в земле, сложно без значительных затрат оценить их техническое состояние, объемы и сметную стоимость работ по их реконструкции и модернизации. По оценкам различных экспертов, для того, чтобы привести все объекты отрасли к нормальному состоянию необходимо тратить порядка 500 млрд. рублей ежегодно на протяжении минимум 5 лет.

Потенциальный инвестор при оценке риска в первую очередь учитывает сложившуюся практику установления тарифов на услуги ЖКХ. Из-за низкой покупательской способности населения, особенно в сельской местности, государство для сохранения социальной стабильности, ограничивает рост тарифов. Инвестор предвидит, что он будет лишен маневра при ценообразовании на предоставляемые услуги. Даже повышение тарифов в пределах, установленных Региональной энергетической комиссией, вызовет сразу массовые протесты жителей микрорайонов.

В отличие от торговли, где индивидуальный покупатель при несогласии с ценой на товар обращается к конкуренту, чаще всего покупатель услуг ЖКХ лишен такого выбора. Важно понимать, что и предприятие ЖКХ часто находится в безальтернативной ситуации, в отличие от других видов услуг, предоставляемых населению, услуги ЖКХ носят массовый характер – одна для всех цена и уровень качества товара. Разбросанные по территории всего муниципального образования котельные и теплотрассы могут оказаться непривлекательными для инвестора. Дело в том, что в этом случае будет затруднена централизация инвестиций концессионера, процесс модернизации затянется во времени, а управление имуществом усложнится. Это обстоятельство также влияет на решение предпринимателя развернуть собственный бизнес в более доходном и менее рисковом бизнесе.

В то же время, численность населения отдельных поселений в муниципальных образованиях области невелика, соответственно сборы платежей за оказанные услуги будут незначительными. Так как набор оказываемых услуг по водо- и теплоснабжению носит социальный характер, нагрузка на местный бюджет при концессии неотвратима. Тем не менее, Минстрой РФ, ответственный за реформирование в сфере ЖКХ, считает создание и развитие системы концессионных соглашений самой разумной на сегодняшний день мерой, приводящей:

- к привлечению частного капитала в коммунальную сферу;
- к «оздоровлению» всех неэффективных объектов и повышению качества коммунальных услуг;
- к стабильности и своевременности оказания коммунальных услуг;
- к сохранению имущества жилищно-коммунального хозяйства в собственности государства.

Правительство РФ разработало регламентирующие документы для каждого этапа передачи имущества ЖКХ концессионеру, начиная с порядка проведения конкурса по отбору победителя и заканчивая методикой определения размера возмещения затрат, если по окончании периода действия концессионного соглашения у предпринимателя будут убытки от хозяйственной деятельности, в том числе и инвестиционные.

Важным обстоятельством являются законодательно закрепленные меры организационной, экономической и финансовой государственной поддержки при модернизации и строительстве объектов ЖКХ концессионерами:

- разработана типовая финансовая модель проекта ГЧП;
- установлены правила определения плановых показателей надежности и качества коммунальных услуг;
- утверждена типовая конкурсная документация;
- подготовлена документация, включающая регистрацию прав на имущество и схемы теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения неэффективных объектов во всех муниципальных образованиях;
- закреплена необходимость долгосрочного тарифного регулирования и выплаты компенсаций при пересмотре цен за услуги;
- гарантировано субсидирование процентов по кредитам, софинансирование части проектов в системе ЖКХ малых городов и предоставление льготных кредитов в рамках программы стратегических отраслей экономики.

Среди ключевых законодательных новаций 2016 года в сфере ГЧП в ЖКХ - переход на долгосрочное тарифное регулирование и закрепление предпринимательской прибыли в размере 5% в водо- и теплоснабжении.

Авторами статьи проанализированы результаты очередного этапа работы по реформированию отрасли в Свердловской области. За основу был принят график передачи в концессию объектов ЖКХ, утвержденный Губернатором Свердловской области, датированный октябрём 2015 года, который насчитывает около 200 объектов по 14 муниципальным образованиям (всего 18 лотов). По каждому из них дано резюме об том, эффективный он или не эффективный. В основу такой оценки заложено всего два критерия: наличие убытка от основной деятельности и несоответствие качества предоставляемых услуг в сфере теплоснабжения (отопление), водоснабжения и водоотведения законодательно установленным нормам.

Региональным органам исполнительной власти было рекомендовано активизировать поиск инвесторов для сферы ЖКХ и организовать заключение концессионных соглашений в 2016 году.

По планам Министерства энергетики и ЖКХ до 1 июля 2015 г. должны быть объявлены все конкурсы, а до 1 января 2016 г. объекты должны быть переданы в концессию. Как часто бывает, надо сделать много и в сжатые сроки. А вот результат пока непонятен. На сайте министерства отчета о передаче объектов ЖКХ в концессию за 2015 год не представлено.

Поэтому авторами проанализированы материалы с официального сайта РФ для размещения информации о проведении торгов. К началу февраля 2016 года на сайте зарегистрировано 2792 лотов на право заключения концессионных соглашений, выставленных на торги (0,2% от общего количества заявленных лотов). Из них находятся в процессе подачи заявок 314 лотов, в процессе подведения итогов – 417, отменены – 166, приостановлены – 16. Из завершённых 1879 торгов состоявшимися признаны только 190. Не состоялись по причине единственного заявленного участника 829 торгов, по причине отсутствия допущенных участников – 844, по причине отказа от заключения контракта – 16. В 80% случаев в качестве концедентов выступают органы власти местного самоуправления. По срокам, на которые заключаются концессионные

соглашения ситуация следующая: менее 1 года - 10%, от года до 3 лет – 1%, от 3 до 5 лет – 45% и более 5 лет – 44%.

На рис. 1 приведено распределение лотов, выставленных на торги на предмет заключения концессионных соглашений по системам коммунальной инфраструктуры и иным объектам коммунального хозяйства в процессе подачи заявок. По информации на 1.02.2016, максимальное количество заявок зарегистрировано по Центральному (30%) и Приволжскому (29%) федеральным округам. По Уральскому федеральному округу в процессе подачи заявок находится 18 лотов: 10 - по ХМАО-Югре, 5 - по Челябинской области, а по Свердловской области на концессионные торги выставлены 3 объекта: две котельные по Красноуфимскому ГО и теплосети по Артемовскому ГО.

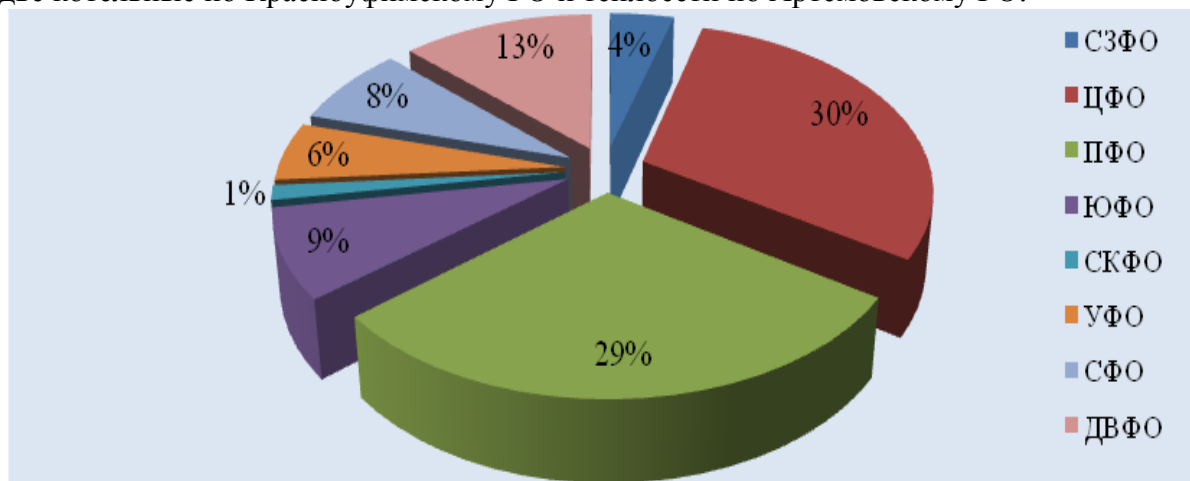


Рис. 1. Количество заявок на право заключения концессионных соглашений по федеральным округам

По данным Министерства энергетики и ЖКХ Свердловской области активная реализация концессионных соглашений в сфере ЖКХ началась в 2015 году. К настоящему времени работа ведется по 13 проектам в 11 муниципальных образованиях: 6 из них в сфере горячего и холодного водоснабжения и (или) водоотведения, 6 – по реконструкции и эксплуатации сетей теплоснабжения и 1 проект – по переработке и утилизации ТБО; 7 проектов находятся на прединвестиционном и 6 - на инвестиционном этапе реализации. Общий объем их финансирования составляет около полутора миллиардов рублей. Практически 98 % от этой суммы — вложения частных компаний. В целом, внебюджетные средства планируется привлечь на развитие 8612 объектов энергетики и ЖКХ.

На круглом столе, проведенном в 2015 г. Министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области совместно в ГБУ СО «Институт энергосбережения» на тему: «Концессионные соглашения в коммунальной инфраструктуре: пути решения проблем», в качестве положительной практики отмечены городские округа: Богданович, Верхняя Пышма, Заречный, Камышлов, Нижнетуринск, где по переданным в концессию объектам энерго- и теплоснабжения отмечено улучшение таких целевых показателей эффективности, как снижение количества отключений (отказов), обеспечение стабилизации напряжения, снижение степени износа сетей, увеличение мощностей по выработке электроэнергии, повышение энергоэффективности систем теплоснабжения, снижение количества теплопотерь.

Наряду с этим есть и отрицательные моменты. Например, в Камышловском муниципальном районе по концессионному соглашению на переработку и утилизацию 100 тыс. м³ бытовых отходов в установленные сроки не подготовлен проект и не построен полигон ТБО. В Нижнетуринском городском округе установление тарифов на водоснабжение ниже экономически обоснованных затрат привело концессионера к

банкротству. В Режевском городском округе ввиду неисполнения концессионером существенных условий соглашения (отсутствие ремонта котельных, неуплата концессионных платежей) запущена судебная процедура по расторжению договора.

К сожалению, из-за новизны правовой базы, большого объема документации при формировании технического задания и малой правоприменительной практики подготовка к передаче объектов в концессию на уровне муниципальных образований пока идет довольно медленно. Учитывая, что разработка концессионных договоров требует высокопрофессионального юридического, технического и экономического уровня подготовки, на базе ГБУ «Институт энергосбережения» создан центр сопровождения концессионных соглашений, главной задачей которого станет практическая помощь муниципалитетам в реализации поручений Президента РФ и губернатора Свердловской области о передаче в концессию неэффективных объектов коммунального хозяйства муниципальной собственности.

Затронув только отдельные стороны проблемы модернизации отрасли, выделяем значительные риски, которые обязательно надо учитывать при прогнозировании хода и результатов процесса передачи объектов ЖКХ в концессию:

- сложная экономическая обстановка в стране обязывает частных инвесторов очень серьезно рассматривать любые предложения об инвестировании;
- в муниципальных образованиях аграрного типа предприниматели ориентированы на фермерство, торговлю и транспортное обслуживание территории;
- частный капитал сосредоточен в областном центре и ряде городов с населением свыше 100 тыс. человек (Первоуральск, Каменск-Уральский, Нижний Тагил).

В подобной ситуации по большинству объектов, заявленных для реализации концессионных соглашений, скорее всего не найдется добровольцев из числа частных предпринимателей. Поиску и внедрению форм привлечения частного капитала в сферу ЖКХ нужна более основательная подготовительная работа, как при разработке мер материальной заинтересованности, так и при детальной оценке технического состояния объектов, передаваемых концессионерам.

Авторы статьи ставят перед собой задачу дальнейшего анализа процесса модернизации жилищно-коммунального хозяйства в муниципальных образованиях Свердловской области. С экономических позиций важно понять степень обоснованности таких параметров предпринимательских решений, как сроки концессионных соглашений, структура инвестирования при строительстве или модернизации объектов, схемы и источники финансирования, уровень необходимой и достаточной доходности проектов (особенно при новом строительстве) и т.д.

Список использованной литературы

Горбань Т.С. Концессия как приоритетная форма государственно-частного партнерства в реализации внешнеэкономического потенциала региона // Экономические науки. 2011. № 12. С. 332-337.

Дворцов В.И. Концессии как механизм структурной перестройки и реструктуризации экономики России // Российский внешнеэконом. вестник. 2005. № 9. С. 48-56.

Макарова Т. И. Концессия как правовая форма использования природных ресурсов: проблемы правового закрепления // Вестник высш. хоз. суда Респ. Беларусь. 2005. № 4. С. 80-89.

Марчук Е.В. Передача муниципальной собственности в концессию: преимущества и недостатки // Молодой ученый. 2013. № 11. С. 386-388.

Нагаев С.В. Соотношение понятий «франчайзинг» и «коммерческая концессия» // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2011. № 5. (<http://cyberleninka.ru/article/n/sootnoshenie-ponyatiy-franchayzing-i-kommercheskaya-kontsessiya>).

Шварева О.Ю. Эффективность жилищно-коммунальных услуг: критерии и управление // Проблемы современной экономики. 2008. № 3 (27) (<http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2149>).

Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О концессионных соглашениях" // Российская газета. Федеральный выпуск. 2005. № 3830.

Рецензент статьи: доктор экономических наук, доцент, заведующая кафедрой землеустройства и кадастров Уральского государственного лесотехнического университета О.Б. Мезенина.